

公路法

(修正案草案征求意见稿)

一、将第三条第一款修改为：“公路的发展应当遵循全面规划、合理布局、确保质量、保障畅通、保护环境、建设改造与养护并重的原则，坚持以非收费公路为主，适当发展收费公路。”增加一款作为第二款：“前款所称收费公路，是指通过依法收取车辆通行费筹集建设、养护、管理资金的公路（含桥梁和隧道）。”

二、将第六条第一款修改为：

“公路按其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道、乡道和村道，县道、乡道和村道统称农村公路。

国道是指具有全国性政治、经济意义的主要干线公路，包括重要的国际公路，国防公路，连接首都与各省、自治区首府和直辖市的公路，连接各大经济中心、港站枢纽、商品生产基地和战略要地的公路。

省道是指具有全省（自治区、直辖市）政治、经济意义，连接省内中心城市和主要经济区的公路，以及不属于国道的省际间的重要公路。

县道是指具有全县（旗、县级市）政治、经济意义，连接县城和县内主要乡（镇）、主要商品生产和集散地的公路，以及

不属于国道、省道的县际间的公路。

乡道是指主要为乡（镇）内部经济、文化、行政服务的公路，以及不属于县道以上公路的乡与乡之间及乡与建制村之间的公路。

村道是指除乡道及乡道以上公路以外的连接建制村与建制村、建制村与自然村等建制村与外部联络的公路，但不包括村内街巷和农田间的机耕道。

公路按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。具体划分标准由国务院交通主管部门规定。”

三、将第八条第二款修改为：“县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作；但是，县级以上地方人民政府交通主管部门对国道、省道的管理、监督职责，由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府确定。”将第三款修改为：

“县级人民政府是本行政区域内农村公路工作的责任主体。乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的乡道和村道的建设和养护工作。”

四、将第十三条修改为：“公路建设用地规划应当符合土地利用总体规划，当年建设用地应当纳入年度建设用地计划。村道用地应符合农用地有关规定。”

五、将第十四条第四款修改为：“乡道和村道规划由县级人

民政府交通主管部门协助乡、民族乡、镇人民政府编制，报县级人民政府批准。”将第五款修改为：“依照第三款、第四款规定批准的县道、乡道和村道规划，应当报批准机关的上一级人民政府交通主管部门备案。”将第六款修改为：“省道规划应当与国道规划相协调。县道规划应当与省道规划相协调。乡道规划应当与县道规划相协调。村道规划应当与乡道规划相协调。”

六、将第十五条第二款修改为：“专用公路规划应当与公路规划相协调。县级以上人民政府交通主管部门发现专用公路规划与国道、省道、县道、乡道、村道规划有不协调的地方，应当提出修改意见，专用公路主管部门和单位应当作出相应的修改。”

七、将第十六条第二款修改为：“经批准的省道、县道、乡道和村道公路规划需要修改的，由原编制机关提出修改方案，报原批准机关批准。”

八、将第十七条修改为：“国道的命名和编号，由国务院交通主管部门确定；省道、县道、乡道、村道的命名和编号，由省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门按照国务院交通主管部门的有关规定确定。”

九、将第二十一条第一款修改为：“筹集公路建设资金，除

各级人民政府的财政拨款，包括依法征税筹集的公路建设专项资金转为的财政拨款外，可以依法通过政府举债的方式进行筹集。”删除第三款、第四款。

十、将第三十一条修改为：“因建设公路影响铁路、水利、电力、邮政、电信设施和其他设施正常使用时，公路建设单位应当事先征得有关部门的同意，且应做好安全防护设计，避免影响运行安全；因公路建设对有关设施造成损坏的，公路建设单位应当按照不低于该设施原有的技术标准予以修复，或者给予相应的经济补偿。”

十一、将第三十六条第一款修改为：“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金，还可以采取符合法律或者国务院规定的其他方式筹集，收费公路可以采用收取车辆通行费的办法筹集，具体实施办法和步骤由国务院规定。”将第二款修改为：“依法筹集的公路养护资金，必须用于公路的养护和改建。”

十二、将第五十九条修改为：

“符合国务院规定的技术等级要求的下列公路，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以依法收取车辆通行费：

- （一）由政府通过举债方式建设的公路；
- （二）由国内外经济组织依法投资建成和受让的公路；
- （三）政府依法收回第（二）项收费权的公路。”

十三、将第六十条修改为：“第五十九条第（一）项规定的收费公路的偿债期限，由省、自治区、直辖市人民政府依照国务院的规定确定。第五十九条第（二）项规定的收费公路的经营期限，按照收回投资并有合理回报的原则确定，最长不得超过国务院规定的年限。”

十四、将第六十三条修改为：“收费公路车辆通行费的收费标准，由公路收费单位提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级物价行政主管部门审查后，报省、自治区、直辖市人民政府批准。”

十五、删除第六十四条。

十六、将第六十五条第一款修改为：“有偿转让公路收费权的公路，转让收费权合同约定的期限届满，收费权由政府无偿收回。”第二款修改为：“由国内外经济组织依照本法规定投资建成并经营的收费公路，经营期限届满，收费权由政府无偿收回。”

十七、在第八十六条后增加一条：“农村公路的具体管理办法，由国务院依照本法制定。”

此外，对条文序号作相应调整。

本修正案自 年 月 日起施行。

《中华人民共和国公路法》根据本修正案作相应修改，重

新公布。

关于《公路法修正案（草案）》的起草说明

一、《公路法》修订的必要性

《中华人民共和国公路法》（以下简称《公路法》）自 1998 年 1 月 1 日实施以来，对规范公路建设和管理，促进我国公路交通的跨越式发展，适应经济社会发展和人民生活的需要发挥了重要作用。但是，面对推进农村公路建设和深化收费公路制度改革的新形势和新要求，现行《公路法》的有关制度需要做出相应调整。

一是《公路法》修订是贯彻落实习近平总书记重要指示要求，推动“四好农村路”高质量发展的需要。农村公路尤其是村道是农村经济和社会事业发展中重要的基础性、公益性、先导性的公共基础设施，需要政府履行公共服务职能。习近平总书记要求从实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的高度，进一步深化对建设农村公路重要意义的认识，聚焦突出问题，完善政策机制，既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好，为广大农民致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障。现行《公路法》未将占公路总规模 48% 的村道纳入法律调整范畴，农村公路管理责任主体不明确、资金难落实、路产路权得不到有效保护。与此同时，《公路法》对农村公路中县道和乡道的规定也较为笼统，难以形成支撑农村公路长期健康发

展的法制基础。此外，随着乡村振兴战略的实施，农村公路作为直接服务广大农村地区和5亿农民群众的重要设施，亟需通过修改《公路法》，促进农村公路规划与乡镇、土地、生态等相协调，推进政府责任的全面落实，推动农村公路健康发展。

二是《公路法》修订是贯彻落实党中央、国务院关于“深化收费公路制度改革、降低过路过桥费用”的任务部署，实现收费公路可持续发展需要。《公路法》确立的“贷款修路、收费还贷”收费公路政策为《收费公路管理条例》（以下简称《条例》）制定实施提供了法律依据，打破了财政资金不足的束缚，有效支撑了经济社会快速发展对公路交通的旺盛需求，让公众提前享受到良好的通行服务。然而，随着国家财税体制改革、投融资体制改革等一系列改革不断深入推进，按照党中央、国务院关于“深化收费公路制度改革，降低过路过桥费用”的部署要求，收费公路发展的环境又发生了变化，现行收费公路制度设计已不适应全面深化改革、保障公路的可持续发展的需要，收费公路项目筹融资能力明显减弱，债务风险不断累积，到期养护管理资金缺乏保障，路网管理效能不高等问题日益凸显。考虑到收费公路筹资、建设、养护、运营、管理等基本制度都需要在《公路法》中予以确立，因此，需要统筹开展《公路法》和《条例》的修订工作，不断完善收费公路制度顶层设计，优化调整收费公路管理制度体系，实现收费公路可持续发展。

二、《公路法》修订主要内容

(一) 确立“两个公路体系”发展思路。结合我国基本国情和公路交通发展实际，在《公路法》修订草案总则中明确未来公路发展要坚持以非收费公路为主，适当发展收费公路。确立了“两个公路体系”的战略思路，兼顾和保障不同用路群体的权益，为公众提供可自由选择的差异化通行服务。同时，将收费公路界定为，通过依法收取车辆通行费筹集建设、养护、管理资金的公路。

(二) 明确村道的法律地位和国道、省道、县道、乡道、村道的内涵。随着农村经济社会发展，广大农民群众对农村公路需求不断提升，村道已成为农村重要的公共基础设施。2005年国务院办公厅印发《农村公路管理养护体制改革方案》(国办发〔2005〕49号，以下简称49号文)后，村道被纳入了公路范畴，村道建设得到长足发展，客观上公路已按其在公路路网中的属性和地位分为国道、省道、县道、乡道和村道，农村公路包括县道、乡道和村道，这已成为全社会共识。本次修订将村道明确为公路的组成部分，并将县道、乡道和村道统称为农村公路。同时，补充明确了国道、省道、县道、乡道、村道的内涵。

(三) 明确政府的主体责任。农村公路作为政府提供的公共基础设施，目前在《公路法》中对政府职责的规定较为笼统。

49 号文规定县级人民政府是本地区农村公路的责任主体，乡镇人民政府有关农村公路管理、养护、保护以及养护资金筹措等方面的具体职责，由县级人民政府结合当地实际确定。在实际执行中由于缺少法律的明确规定，各级地方政府对县道、乡道、村道的法定管理主体不清，县、乡政府职责不明。通过本次修订，拟明确县乡两级政府的责任分工，规定县级人民政府是本行政区域内农村公路的责任主体，乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的乡道和村道的建设和养护工作。同时，授权由国务院制定农村公路的具体管理规定。

（四）明确村道规划要求。当前，由于村道未纳入法律范畴，主要通过行政指令方式指导建设，存在主观性和盲动性，村道规划缺失，与公路网的衔接协调性和统筹性不足，对农村经济社会发展的带动作用不突出不充分。通过本次修订拟明确村道规划的编制主体、责任主体，以及规划修改和命名编号等要求，为村道持续发展提供法律保障。

（五）规范收费公路融资渠道。按照新《预算法》及国务院关于加强地方政府性债务管理和深化预算管理制度改革的要求，规范收费公路融资渠道，拟删去现行《公路法》中关于向国内外金融机构或者外国政府贷款的融资方式规定，进一步明确公路建设资金的来源为财政拨款、政府举债和社会投资，并对允许收取通行费的相关规定进行了相应调整。

(六)调整收费公路养护资金筹集的管理规定。为了解决高速公路收费到期养护资金没有保障的问题，拟通过本次修订明确通过收取车辆通行费方式筹集养护和管理资金，保障高速公路健康可持续发展。

(七)落实国务院部署要求，取消收费站设置审批。贯彻落实国务院常务会议取消省界收费站的部署和要求，同时，结合“放管服”改革精神，在省界收费站彻底取消后，主线禁止设置收费站，匝道收费站的设置按照基本建设程序在初步设计阶段已通过审批进行控制，因此拟删除收费站审批规定。